

守护“钱袋子”的金融长城：中国存款保险制度十年筑基与未来展望

郑巧英

(江苏银行北京分行, 北京市, 100028; zhengqiaoying91@126.com)

摘要: 我国存款保险制度自 1993 年酝酿, 经过 20 多年的理论研究和实践积累, 2015 年《存款保险条例》开始施行, 标志着我国存款保险制度正式建立。十年来, 存款保险制度稳健运行, 有效强化了公众对银行体系的信心, 促进高风险银行有序出清, 提升金融体系稳健性。展望未来, 可以从提升法律层级、强化风险处置能力、丰富后备融资工具等多方面完善制度, 进一步筑牢金融安全网, 守护好存款人的“钱袋子”, 助力金融与经济稳定发展。

关键词: 存款保险制度; 金融稳定; 风险管理

引言

存款保险制度, 是国家通过立法的形式, 设立存款保险基金, 依法保障广大存款人存款安全的一项金融业基础性制度, 与审慎监管、中央银行最后贷款人职能一起, 构成金融安全网三支柱。自 2015 年《存款保险条例》施行以来, 中国存款保险制度已走过十年历程, 从无到有、从探索到成熟, 不仅为亿万储户的“钱袋子”筑起了一道坚实防线, 也为促进银行机构强化金融风险防范做出积极贡献。

1 厚积薄发, 中国存款保险十年实践发挥多维作用

1993 年, 《国务院关于金融体制改革的决定》首次提出“建立存款保险基金, 保障社会公众利益”, 中国存款保险制度开始酝酿。2013 年, 党的十八届三中全会明确“建立存款保险制度”, 中国存款保险制度进入加速建设期。2015 年 5 月, 《存款保险条例》施行, 标志着中国存款保险制度正式建立。截至 2024 年末, 全国共有 3761 家投保机构累计归集基金 3732 亿元。“二十年磨一剑”、“十年亮剑”, 中国存款保险在保护广大存款人存款安全、助力防范化解金融风险、维护金融稳定方面发挥了重要作用。

1.1 稳定储户信心, 防范挤兑风险

中国存款保险设置了 50 万元的偿付限额, 始终能为 99% 以上的存款人提供全额保障, 处于国际较高水准[1]。十年来, 监管部门和各银行机构不断推进常态化、机制化的存款保险宣传, 推动存款保险制度逐步深入人心。特别是 2020 年 11 月存款保险标识正式启用, 使广大存款人感受到“看得见”的保障。各银行也在其中积极贡献力量, 通过在辖内营业网点各业务环节嵌入宣传、利用外拓活动进行宣介、运用新媒体平台开展科普等方式, 推动提升公众对存款保险的认知度。储户对银行存款的信心得到持续巩固, 直观体现为中小银行市场份额的上升, 储户更少担心“在中小银行存钱不安全”, 目前中小银行存款市场份额比十年前上升了 2.4 个百分点。

1.2 强化风险管理, 引导审慎经营

一方面, 通过风险差别费率机制实施正向激励。《存款保险条例》明确规定, 存款保险费率由基准费率和风险差别费率构成。经过短暂的过渡, 2016 年中国存款保险费率机制从基准费率过渡到风险差别费率, 通过评估投保机构资本充足水平、资产质量、流动性状况及风险管理能力等, 确定差异化费率标准, 形成“高

风险高费率、低风险低费率”的正向激励。另一方面，积极履行早期纠正职能。早期纠正包括对风险的早期识别和及时干预，是实现“风险最小化”的重要手段[2]。2017年以来，中国存款保险积极履行职能，对投保机构开展核查，督促投保机构采取补充资本、控制资产增长、控制重大交易授信、降低杠杆率等措施压降风险[3]。十年来，中国存款保险累计对数千家（次）投保机构进行了核查，对900余家投保机构采取了早期纠正措施，已推动600多家机构风险得到初步化解。

1.3 参与风险处置，维护金融稳定

自2019年起，中国存款保险基金开始参与风险处置[4]，相继支持了包商银行、辽宁省部分城商行、辽阳农商行等机构的风险化解，其中包商银行风险处置是一个标志性案例。2019年5月24日，包商银行出现严重信用危机，为保证储户权益，中国人民银行宣布成立存款保险基金管理有限责任公司，接管包商银行业务。2020年11月23日，包商银行进入破产程序，成为第一例商业银行通过“接管+收购承接+破产清算”实现完全市场退出的成功案例[5]，在这一过程中，存款保险最大程度保障了存款人权益，还助力保持了银行的经营价值和业务连续性。

2 继往开来，制度不断完善助力实现更高水平金融安全

十年筑基，中国存款保险制度实施取得了显著成效，但同时，存款保险制度也存在法律位阶和效力不足、风险约束力度和处置职能有限、资金规模有待提升等问题。未来，中国存款保险制度可聚焦三方面，不断夯实维护金融安全的能力和水平。

2.1 提升法治保障层级

随着实践的深入，《存款保险条例》仅为行政法规，法律位阶和法律效力偏低、部分条款内容较为原则等问题开始显现，限制了存款保险作用发挥。国际存款保险协会数据显示，全球56%的存款保险机构由政府正式立法管理。短期内，需要推动在金融法、金融稳定法[6]的制定以及《中国人民银行法》《商业银行法》《银行业监督管理法》《企业破产法》的修订中强化存款保险的市场化、法治化、专业化处置角色，拓展存款保险履职空间；中长期看，有必要适时将《存款保险条例》上升为存款保险法，为发挥存款保险功能提供更加完善的法律保障。

2.2 强化风险处置能力

存款保险具有早期纠正、风险处置等职能，但实践中存在风险信息共享机制不健全、早期纠正措施约束力不足、风险处置工具不丰富等问题。下一步，宜完善金融风险监测评估和预警体系[7]，增加存款保险分层分级、更有约束的早期纠正措施，与金融监管部门和地方政府加强信息沟通和风险通报，共同防范风险积累。要强化存款保险专业化、常态化风险处置职能，丰富存款保险风险处置措施和工具[8]。同时，在坚持限额偿付、成本最小原则的基础上，可探索赋予存款保险基金管理机构对启动风险处置的强建议权，丰富风险处置工具，拓展存款保险促成收购承接的具体方式，更好保障常态化金融风险处置。

2.3 推动拓宽资金来源

据国际存款保险机构协会统计，过去十年，各国存款保险基金规模占受保存款比重中位数维持在2%左右，而我国该比重远低于该中位数水平[4]。从国际经验来看，很多国家的存款保险基金都有后备资金安排，包括向央行申请再贷款、向市场公开发行业务、向机构征收特别保护费等。下一步，需要建立类似机制，拓宽存款保险基金的资金来源，加强风险处置资源积累，助力存款保险基金及时补充流动性，提高风险应对能力。

中国存款保险制度的十年实践，既是金融改革的里程碑，也是普惠金融的生动体现。未来，随着法律法规体系的不断完善和职能作用发挥的持续深化，这一制度将更高效地平衡风险防控与市场活力，为经济高质量发展保驾护航，以制度创新守护金融民生，让每一份储蓄都成为“稳稳的幸福”。

参考文献

- [1] 宣昌能. 筑牢金融安全网 夯实金融强国路 [N]. 金融时报, 2025-05-06.
- [2] 宋美霖, 张屹山, 杨成荣. 存款保险制度早期纠正问题研究——基于中国商业银行风险承担行为的监管实践 [J]. 国际金融研究, 2022(4): 57-66.
- [3] 谢莹彬. 我国商业银行市场退出机制研究——基于包商银行的案例分析 [D]. 贵州大学, 2022.
- [4] 柯文轩, 赵全厚. 我国存款保险管理体制优化研究[R]. 北京: 中国财政科学研究院, 2024.
- [5] 存款保险基金管理有限责任公司课题组. 发挥存保机构在金融风险处置中的作用 [J]. 中国金融, 2023(2): 36-39.
- [6] 中国人民银行条法司课题组. 加快制定金融稳定法护航金融发展与安全 [J]. 中国金融, 2023(2): 25-26.
- [7] 那丽丽, 张弯. 积极发挥存款保险早期纠正职责 [J]. 中国金融, 2024(9): 18-19.
- [8] 潘功胜. 加快现代中央银行制度建设 构建中国特色现代金融体系 [N]. 人民日报, 2023-12-04.